

# Visiones sobre la Gobernanza Democrática

Volumen 6, Diciembre 2008

De DGG Equipo de Gestión del Conocimiento

[English Version](#) | [Version Française](#) | [Versión en Español](#)

Para leer, responder o presentar un texto sur Visiones sobre la Gobernanza Democrática clic en [DG Insights Live](#).



**Jeremias Blaser**

Representante  
Residente Auxiliar,  
PNUD Zambia

## Réflexions sur la GD

Réflexions sur la GD est une publication en ligne de la Communauté de pratique sur la gouvernance démocratique qui analyse les nouvelles tendances et les questions importantes auxquelles réfléchissent les praticiens du PNUD et des Nations Unies, ainsi que plus largement la communauté des chercheurs, et qui aide à mieux appréhender les notions de démocratie et de gouvernance démocratique. Nous invitons les membres du réseau qui ont des expériences pertinentes et/ou une expertise thématique sur des sujets spécifiques à envoyer leurs contributions aux **Réflexions sur la GD** à l'adresse [dgp-net@groups.undp.org](mailto:dgp-net@groups.undp.org)

## Remarque :

Les **Réflexions sur la GD** sont alimentées par les contributions des membres du réseau et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du PNUD.

## Armonización de donantes en Zambia: ¿Forma sin contenido?

La Agenda de París y la armonización de donantes para lograr una mayor efectividad en la ayuda ha sido un tema tratado intensamente en los últimos dos años. A pesar de que los principios de París todavía no sean perfectos, una serie de países han comenzado a implementarlos a nivel nacional con la esperanza de que una mayor alineación entre las operaciones de los donantes y los procedimientos gubernamentales conllevaría una mayor efectividad y mejores resultados de desarrollo. Aunque todavía sea demasiado pronto para evaluar a nivel global la influencia general de estos esfuerzos dirigidos a aumentar la efectividad en la ayuda, ya se pueden distinguir algunos efectos y tendencias a nivel local. Esta breve nota analizará cómo la Agenda de París puede cambiar el entendimiento conceptual de un sector y, eventualmente, influir sobre las opciones a la hora de crear programas. Como ejemplo de las complejidades existentes en estos vínculos, utilizaré el ejemplo del sector de gobernanza en Zambia.

### División del trabajo en el sector de gobernanza

En Zambia, los cinco principios de la Declaración de París (identificación, alineación, armonización, gestión para resultados y responsabilidad mutua) han dado lugar a una Estrategia Común de Ayuda para Zambia (JASZ). La JASZ es la respuesta de los socios cooperantes al Quinto Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno y establece qué sectores se beneficiarán del apoyo de los donantes y qué papel desempeñarán los socios cooperantes en cada uno de los sectores que reciben las ayudas.

Con el respaldo del Gobierno, mediante esta división del trabajo se asignaron las funciones de "principal", "activo" y "de apoyo" a los socios cooperantes de sectores específicos. El sector de Gobernanza se dividió en nueve subsectores; además de los donantes principales generales designados para el sector, también se asignaron las funciones de principal, activo y de apoyo para una serie de subsectores de gobernanza.

En cuanto a la división propiamente dicha, el sector de gobernanza está compuesto por los siguientes subsectores: Anticorrupción, Parlamento, Oficina del Auditor General, Gestión de la Administración Pública, Reforma electoral, Reforma constitucional, Acceso a la justicia, Sociedad civil y Gobernanza y Descentralización.

Cada uno de estos subsectores está liderado por uno o más socios cooperantes, mientras que otros podrían tener una función de socio bien activo bien de apoyo. La idea es que el donante principal coordine la respuesta del subsector y actúe como interlocutor con el gobierno.

### Un entendimiento integral de la gobernanza

Estas configuraciones locales de la Declaración de París chocan con el marco conceptual dentro del que se debería llevar a cabo el trabajo de gobernanza. A pesar de que algunos acuerdos similares en otros sectores han demostrado ser más efectivos (sector de servicios sociales básicos o sector macroeconómico), en gobernanza los resultados son más bien dispares. La cuestión es que dividir la gobernanza en subsectores evita esencialmente que los socios cooperantes piensen en la "gobernanza" de una forma integral. Pero, ¿cuál es su significado?

La gobernanza puede definirse y, de hecho, se ha definido de muchas maneras. Como sucede con todas las definiciones, el objetivo es ofrecer una respuesta a una pregunta, en este caso: ¿qué es la gobernanza? Como cualquier otra definición, incluye y excluye ciertos aspectos y, por lo tanto, es necesariamente arbitrario. Sin embargo, se ha prestado menos atención a la pregunta “cómo”. ¿Cómo funciona la gobernanza? ¿Cómo influye un subsector en los demás? ¿Cómo están relacionadas entre ellos las élites, los grupos de presión, las instituciones, los procesos, las decisiones, etc.? Básicamente, la gobernanza es un fenómeno muchos más relacional que ontológico.

Entender la gobernanza de una manera (relacional) sistemática significa ver la gobernanza como una función de la sociedad (en lugar de a la inversa). Todos los problemas de gobernanza están interrelacionados. Por ejemplo, las ciencias políticas nos enseñan que los sistemas de partidos son un reflejo de las desigualdades sociales, que las instituciones políticas son el resultado de la lucha social, que las elecciones significativas requieren condiciones previas y posteriores, como pueden ser las prácticas democráticas dentro de los partidos políticos (en lugar de que giren en torno a una sola persona), los programas de los partidos que compiten o un parlamento que no esté dominado por el ejecutivo. Asimismo, añaden que el respeto por los derechos humanos es uno de los elementos esenciales de unas elecciones libres y justas, que la lucha contra la corrupción está intrínsecamente vinculada al ejercicio de la ley y de la cultura política de un país, que las reformas del sector público no pueden tener éxito si no están vinculadas a cuestiones de responsabilidad y supervisión, que los asuntos constitucionales requieren un amplio consenso de la sociedad civil, y así sucesivamente.

### ***Hacer las cosas bien frente a Hacer lo correcto***

La lista es más extensa, pero profundicemos y tomemos un ejemplo destacado: las elecciones. Se ha hablado muchos sobre cómo debería llevar a cabo Zambia sus próximas elecciones. Sin embargo, se ha prestado menos atención al motivo, al momento, a la finalidad o, incluso, a si se deberían o no celebrar las elecciones. Esta pregunta, llevada más allá del contexto de Zambia, tiene que plantearse constantemente, ya que las respuestas evolucionan dependiendo de las distintas formas que han adquirido y seguirán adquiriendo las democracias. La misma pregunta también nos obliga a pensar en términos políticos, lo que supone reflexionar de manera crítica sobre qué agenda política se está presionando en elecciones secundarias. Obtener material electoral y sofisticados sistemas de gestión de resultados es realmente necesario para “hacer las cosas bien”. Sin embargo, no compensa el requisito de que los ciudadanos puedan tomar una decisión informada; constituye los cimientos sobre los que se construye una democracia sostenible y es, en definitiva, “hacer lo correcto”. Informado y decisión son las palabras clave para comprender la naturaleza de la democracia y todo lo que representa.

Incluso el sistema de votación más sofisticado no podrá sustituir la confianza que los ciudadanos deberían tener en sus instituciones políticas. Será difícil lograr esta confianza si se pide a los ciudadanos que elijan entre partidos políticos que no difieran ni programática ni ideológicamente, entre candidatos que ven habitualmente durante una campaña, pero casi nunca después, y cuya principal motivación parece no tener mucho que ver con las preocupaciones de los ciudadanos sobre la situación social, política o económica y, en cambio, sí con cómo lograr el mayor acceso posible a los recursos del país. La cuestión es que la democracia no es ni una situación a la que pueda llegar cualquier país ni la panacea para curar todos los males. No hay una única definición para la democracia, por lo que países, gobiernos, partidos, movimientos y grupos de presión tendrán que comprometerse continuamente y discernir entre ellos cuál es la definición que mejor se adecua a ellos. Algunos podrían optar por celebrar elecciones y otros no. Esto no significa que su sociedad sea menos democrática. Después de todo, las elecciones funcionan sobre la base de un esquema de minoría/mayoría. ¿Cómo de democrática es esta forma de toma de decisiones y de resolución de conflictos sociales en comparación con otras formas posibles, como, por ejemplo, la toma de decisiones consensuadas? Si las elecciones son efectivamente un ingrediente importante de la democracia, no son el único, ni debería ser el primer paso hacia la democracia. Idealmente, debería ser el último.

Aunque estas preguntas podrían parecer controvertidas, tienen la ventaja de tratar los problemas de gobernanza desde una perspectiva relacional. Se establecen vínculos entre elementos de la política, el sistema de gobierno y los políticos, y se utilizan en su contexto social más amplio, con lo que se contribuye a un análisis integral de la gobernanza. Con la actual configuración de subsectores de gobernanza, el enfoque trata más de evitar solapamientos y respetar el área de trabajo de los demás, que de trabajar juntos y conjuntamente en el diseño de programas para distintas áreas que, no obstante, están vinculadas y forman un programa de gobernanza coherente.

### ***¿Una agenda para el cambio?***

Un estudio científico adecuado es una dimensión esencial para poder entender la gobernanza de forma integral. Actualmente, parece que la producción de conocimiento está basada en consultorías caso a caso, mediante metodologías que no siempre están basadas en principios científicos, y sin contribuir a un corpus de hipótesis y teorías probadas que podrían constituir una base de conocimiento al que podrían referirse los programas de gobernanza. Para lograr una agenda de armonización sobre gobernanza basada en contenidos sería fundamental tener acceso a la investigación científica sobre la composición sociológica de la élite política de Zambia, los patrones de votación, la dependencia de las vías que tiene el sistema institucional de Zambia, la circulación de las élites, los intereses organizados de Zambia y su influencia en la política estatal, los procedimientos de toma de decisiones y los puntos de veto existentes, etc. Por lo tanto, un primer paso hacia el entendimiento integral de la gobernanza requeriría apoyar a largo plazo una agenda de investigación que no esté determinada por los intereses programáticos de los socios

cooperantes, sino definida por expertos y basada en criterios académicos.

Tal y como se ha argumentado anteriormente, los efectos de la Declaración de París a nivel de país impide tener un entendimiento más amplio de la gobernanza y compartimenta este sector en subdivisiones cerradas cuasi herméticas. Concibe la "Gobernanza" como un problema técnico y tecnocrático en lugar de político. Cuando hay que comprender la reforma parlamentaria en el contexto de la estructura de los partidos políticos, de los mecanismos de responsabilidad, o dentro del ámbito de una reforma mayor del sector público, la agenda de armonización presiona a los socios cooperantes para que dirijan su apoyo a la institución que representa al subsector, a saber, el parlamento. Cuando considerar los Derechos Humanos como una dimensión esencial de las elecciones o del acceso a la justicia resulta beneficioso, la división de trabajo entre los socios cooperantes conlleva manejar los Derechos Humanos como un área programática independiente, precisamente debido a que algunos ayudan en la obtención de urnas o formación de supervisores, mientras que otros apoyan los mecanismos estatales de vigilancia de Zambia sobre Derechos Humanos a través del ministerio correspondiente. Cuando los programas anticorrupción deben estar vinculados a campañas de información pública sobre la reforma del sector público o programas de Derechos Humanos en emisoras de radio comunitarias, los socios cooperantes se centran en evitar la duplicidad y la separación de tareas en lugar de establecer sinergias y vínculos entre las diversas intervenciones.

Para poder cambiar esto, sería interesante que los donantes revisaran las distintas reformas de la ONU y los intentos de desarrollar "Una ONU" a nivel de país. Al fin y al cabo, los retos a los que se enfrenta la ONU a nivel de país para lograr funcionar como una única organización son los mismos que los descritos anteriormente (demasiadas agencias, programas fragmentados, diferentes procedimientos y ciclos de creación de programas, etc.). A diferencia de la ONU, los donantes todavía no han empezado a desarrollar herramientas comunes para la creación de programas, ni a armonizar sus ciclos de programación ni a desarrollar modalidades de transferencia armonizada de efectivo. Por lo tanto, podría resultar útil fijarse en las experiencias que ha obtenido la ONU al desarrollar el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el Plan de Acción para el Programa del País (PAPP), en la elaboración de programas conjuntos y en la implementación de Transferencias armonizadas de efectivo (HACT). Aunque dichas herramientas son específicas de la ONU, y se han implementado con resultados muy variados, podrían resultar interesantes para los donantes a la hora de desarrollar sus propios mecanismos comunes que les permitiría "funcionar como una única organización" y evitar convertirse en aquello que han criticado de la ONU, a saber, un conglomerado de instituciones diferentes con un mismo objetivo, pero que funcionan con procedimientos burocráticos que colocan una gran carga sobre el Gobierno.

En otras palabras, hoy por hoy la armonización de donantes tiene forma, pero no contenido. En los próximos años, será crucial dar perfil a la armonización de los donantes no sólo en torno a una agenda que se centre en quién se encargará de qué, sino también sobre cómo se hacen las cosas. Un entendimiento integral de la gobernanza dependerá de la habilidad de los socios cooperantes para unirse para apoyar a los distintos subsectores, establecer relaciones programáticas entre los problemas de gobernanza en Zambia, apoyar mayoritariamente temas transversales de los distintos subsectores y armonizar el contenido de los programas. Esta será la clave para aportar contenido a la identificación, la alineación, la armonización, la gestión de resultados y la responsabilidad mutua, así como para añadir algo de sustancia a la algo insípida agenda de armonización actual para lograr una mayor efectividad en la cooperación.

\* Este artículo beneficiado de los comentarios y las aportaciones recibidos de Lena Margrethe Hasle, Noruega.

---

### **Acerca de Visiones sobre Gobernanza Democrática**

**Visiones sobre Gobernanza Democrática**, una publicación online para la Comunidad de Práctica sobre la Gobernanza Democrática, tiene como objetivos subrayar las tendencias emergentes y los temas sustanciales que los practicantes de PNUD/NU y la más amplia comunidad de investigadores están intentando resolver como así también promover un entendimiento más profundo sobre la democracia y la gobernanza democrática. Queremos invitar a los miembros de la red con experiencias relevantes y/o habilidad temática en temas específicos a contribuir con **Visiones sobre Gobernanza Democrática** a través del email [dgp-net@groups.undp.org](mailto:dgp-net@groups.undp.org)

**Aclaración:** **Visiones sobre Gobernanza Democrática** está constituida por las contribuciones de los miembros de la red y no representa necesariamente la perspectiva de PNUD.